

Francisco Cabrillo*

LAS SANCIONES ECONÓMICAS EN CONFLICTOS BÉLICOS

Las sanciones económicas como instrumento para frenar estrategias de agresión de un país a otro, o guerras civiles, y desincentivar posibles políticas futuras de acción violenta e ilícita en el ámbito internacional tienen una larga historia. En este artículo se analizan estas sanciones desde la teoría económica, utilizando como instrumentos el análisis económico del derecho, la teoría de juegos y la teoría de la elección pública. Se hace referencia también a una cuestión clave: la efectividad de estas medidas sancionadoras, proyectando estas ideas tanto a algunos casos del pasado como a las sanciones generadas por la invasión rusa de Ucrania.

Economic sanctions in armed conflicts

Economic sanctions as an instrument to curb strategies of aggression by one country against another, or civil wars, and to discourage possible future policies of violent and illegal action in the international arena have a long history. This article analyses these sanctions from the perspective of economic theory, using economic analysis of law, game theory and public choice theory as tools. Reference is also made to a key issue: the effectiveness of these sanctioning measures, projecting these ideas both to some past cases and to the sanctions generated by the Russian invasion of Ukraine.

Palabras clave: conflicto, análisis económico del derecho, juegos no cooperativos, elección pública.

Keywords: conflict, economic analysis of law, non-cooperative games, public choice.

JEL: C70, D74, H56, K14.

* Catedrático Emérito de Economía de la Universidad Complutense.

Contacto: franciscocabrillo@gmail.com

Versión de abril de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7790>

1. Introducción

La imposición de sanciones económicas a Rusia por parte de diversos países en respuesta a su invasión de Ucrania pone de actualidad un tema que tiene una larga historia, pero con respecto al cual los estudios económicos han desempeñado un papel secundario frente a los análisis políticos y geoestratégicos. Son diversas las formas en las que puede enfocarse este tema desde la teoría económica. En este artículo se toma como fundamento el análisis económico del derecho penal, en cuanto constituye el modelo más interesante para el estudio del comportamiento de las personas —o entidades— que, a la hora de plantearse cometer un delito o causar un daño, toman en consideración tanto el beneficio posible como el coste esperado de su acción, dada la previsible reacción del perjudicado o de otras entidades que actuarían en su contra no solo para sancionar tal acción, sino también para generar incentivos que disuadan a otras personas —o entidades— de seguir conductas similares. El artículo se estructura de la siguiente forma. El apartado 2 presenta una visión global de las sanciones económicas aplicadas a lo largo del siglo XX, de acuerdo con los trabajos realizados en el marco del Peterson Institute for International Economics. En el apartado 3 se aplican los principios del análisis económico del derecho penal al caso específico de las sanciones económicas en conflictos bélicos. A continuación, en el apartado 4, se estudian, desde la teoría de juegos, las posibles estrategias a seguir tanto por quienes aplican como por quienes sufren las sanciones. En el apartado 5 se plantea el problema que surge ante la posible discrepancia de intereses entre los Estados que aplican o sufren las sanciones y las personas o empresas que residen en estas naciones; y, desde la teoría de la elección pública, se analiza tal diferencia de intereses. A continuación, en el apartado 6, se presenta la cuestión de los posibles efectos de las sanciones económicas, tema complejo, porque tales medidas pueden tener también efectos a largo plazo difíciles de estimar en un primer momento.

Finaliza el artículo con unas breves conclusiones, que resumen los argumentos presentados.

2. Las sanciones económicas: experiencias del pasado y problemas del presente

Las sanciones económicas se definen como la ruptura por parte de uno o varios gobiernos de las relaciones comerciales y financieras con el país cuya política se trata de corregir. Y son consideradas como una forma relativamente «suave» de presión, que permite evitar el enfrentamiento bélico. Los supuestos en los que se han aplicado son muy diversos. Irían desde las medidas drásticas adoptadas en las dos guerras mundiales a trabas económicas de intensidad menor con el propósito de acelerar la descolonización de determinados países, pasando por medidas contra acciones reprobables como la construcción del muro de Berlín, la expropiación sin indemnización de bienes de ciudadanos norteamericanos en Cuba o la represión de los derechos humanos por parte de numerosos gobiernos. Es interesante señalar que, aunque la mayoría de estas sanciones fueron impuestas por países occidentales, también hizo uso de ellas en varias ocasiones la antigua Unión Soviética; Estado que las aplicó por razones no muy diferentes de las que han llevado hoy a Rusia a invadir Ucrania: evitar que un determinado país situado en su órbita de influencia se aproxime a Occidente. Este fue el caso en la década de 1950 con Finlandia y en la de 1960 con Rumanía.

Si, de acuerdo con la famosa idea de Clausewitz, la guerra es la continuación de la política con otros medios, tiene sentido que la distinción entre sanciones por actividades bélicas y sanciones dirigidas a cambiar la política de determinados países no tenga siempre una línea de separación clara. Y que la mayor parte de la literatura económica existente sobre el tema aborde de forma conjunta las sanciones aplicadas en casos de conflictos bélicos y las diseñadas para hacer cambiar determinadas políticas nacionales consideradas ilegales o inaceptables para la comunidad internacional. En este artículo

me centraré, sin embargo, en los casos de sanciones por actividades bélicas que, sin duda, son las que más interés despiertan en estos momentos.

En los últimos años se han publicado diversas obras, que ponen de relieve el creciente interés que despierta el tema (Ahn y Ludema, 2020; Felbermayr *et al.*, 2021; Van Bergeijk, 2021; Mulder, 2022; Ouyang y Morgan, 2023; Davis y Ness, 2023). Pero hay que destacar, sobre todo, los trabajos que desde el Peterson Institute for International Economics han venido realizando, ya a lo largo de cuarenta años, G. C. Hufbauer y J. J. Schott, a quienes se unirían posteriormente K. A. Elliott y B. Oegg. Se trata de un amplio trabajo empírico en el que se analizan casi dos centenares de casos de sanciones económicas aplicadas por las diversas razones antes esbozadas a lo largo del siglo XX (Hufbauer *et al.*, 1985, 2007, 2021).

A partir de los datos de este trabajo se presenta en la Tabla 1 la enumeración de aquellas sanciones que han tenido como motivo el desencadenamiento de conflictos bélicos a lo largo del siglo XX. En dicha tabla se indican los países sancionadores, los países objetivo (los que reciben las sanciones), las causas de estas y los años en los que tuvieron lugar. Por su especial naturaleza, se han excluido de la misma las sanciones aplicadas como parte de las estrategias bélicas en las dos guerras mundiales. Como puede comprobarse, el principal protagonista de estas sanciones ha sido EE UU, cuyo objetivo fundamental ha sido el cese de actividades bélicas, en diversos casos, guerras civiles en países del Tercer Mundo. Completan la relación algunas sanciones impuestas por países distintos de EE UU y por organizaciones internacionales como la Sociedad de Naciones, antes de 1939, o la ONU, después de la Segunda Guerra Mundial.

3. El modelo de disuasión mediante sanciones

No es fácil encontrar, sin embargo, en los estudios antes mencionados, el análisis del problema de las sanciones realizados desde los modelos básicos de la

teoría económica centrados en la disuasión de conductas indeseables; seguramente porque la mayor parte de las obras publicadas sobre el tema tienen un enfoque más centrado en el estudio de estrategias políticas que en el análisis económico, y porque los estudios de carácter económico se orientan más hacia la investigación empírica que hacia la teoría económica. El objetivo de este apartado es ofrecer algunas reflexiones sobre este tema, remitiendo al lector interesado en la práctica de las sanciones en la historia reciente a la literatura ya existente.

El modelo básico de estrategias de disuasión sobre el que se ha construido la mayor parte de los estudios realizados sobre el tema a lo largo del último medio siglo es el de Gary S. Becker (Becker, 1968). Este modelo tiene su fundamento en el postulado —bastante antiguo en la literatura, ya que tiene precedentes claros en algunos trabajos de Beccaria y Adam Smith en la segunda mitad del siglo XVIII y de Bentham, años más tarde— de que el delincuente actúa de acuerdo con un principio básico de racionalidad, tratando de obtener el mayor beneficio posible, sujeto a la restricción del valor esperado de la posible sanción que pueda recibir como consecuencia de su conducta ilícita.

De una forma simplificada, podemos definir la función de oferta de delitos como $D = f(B, S, P)$, donde D representa la oferta de delitos de un determinado tipo, B el beneficio que espera obtener quien se plantea cometer el delito, S la sanción establecida para dicho tipo de delito y P es la probabilidad de que tal sanción llegue realmente a aplicarse; con los valores $D'_B > 0$, $D'_S < 0$ y $D'_P < 0$, donde D'_B , D'_S , D'_P representan las derivadas parciales de D con respecto a B , S y P . La disuasión viene determinada por el peso conjunto de las variables S y P ; y quien aplique las políticas de disuasión puede poner mayor énfasis en una variable o en la otra. De hecho, buena parte de la literatura del análisis del derecho penal se ha centrado precisamente en cómo manejar estas variables para conseguir un nivel de disuasión óptimo, considerando las restricciones que los principios jurídicos básicos establecen al aumento de S

TABLA 1
SANCIONES ECONÓMICAS POR ACCIONES BÉLICAS EN EL SIGLO XX

Países sancionadores	Países objetivo	Causa	Año
Liga de Naciones	Grecia	Ocupación de territorios de Bulgaria	1925
Liga de Naciones	Paraguay y Bolivia	Guerra del Chaco	1932-35
Liga de Naciones	Italia	Invasión de Etiopía	1935-36
EE UU	China	Guerra de Corea	1949-70
EE UU, ONU	Corea del Norte	Guerra de Corea	1950-
EE UU, Vietnam del Sur	Vietnam del Norte	Guerra de Vietnam	1954-74
EE UU	Israel	Retirada del Sinaí	1956
EE UU, Reino Unido, Francia	Egipto	Control del Canal de Suez tras la guerra del Sinaí	1956
EE UU	Gran Bretaña	Retirada de tropas del Sinaí	1956
EE UU	Cuba	Actuaciones militares en países extranjeros	1960-
EE UU	República Árabe Unida	Intervención en Yemen y el Congo	1963-65
Nigeria	Biafra	Guerra civil	1969-70
EE UU	India, Pakistán	Guerra Pakistán Oriental	1971
Liga Árabe	EE UU, Países Bajos	Apoyo a Israel en la guerra de 1973	1973
EE UU	Turquía	Ocupación militar de Chipre	1974-78
Reino Unido	Argentina	Ocupación militar de las islas Malvinas	1982
EE UU	Irak	Guerra con Irán	1984
EE UU	Angola	Retirada de tropas cubanas	1986-92
Grecia	Turquía	Retirada de tropas de Chipre	1986-99
EE UU, Reino Unido, ONU	Somalia	Guerra civil	1988-
EE UU	Sudán	Guerra civil	1989-
Turquía, Azerbaiyán	Armenia	Ocupación de Nagorno-Karabaj	1989-
EE UU, ONU	Irak	Ocupación de Kuwait	1990-91

TABLA 1 (Continuación)
SANCIONES ECONÓMICAS POR ACCIONES BÉLICAS EN EL SIGLO XX

Países sancionadores	Países objetivo	Causa	Año
EE UU	El Salvador	Guerra civil	1990-93
ONU, EE UU, UE	Yugoslavia	Guerra en Bosnia y Croacia	1991-2001
ONU, Comunidad Económica de Estados de África Occidental	Liberia	Guerra civil	1992-98
ONU	Angola	Guerra civil	1993-2002
ONU, EE UU	Ruanda	Guerra civil	1994-95
ONU, Comunidad Económica de Estados de África Occidental	Sierra Leona	Guerra civil	1997-2003
EE UU, UE	Yugoslavia, Serbia	Agresión a Kosovo	1998-2001

FUENTE: Hufbauer *et al.* (1985, 2007, 2021).

(determinadas penas podrían ser socialmente inaceptables, aunque generaran un elevado grado de disuasión a los posibles delincuentes) y los costes que supone incrementar la variable P (mayores gastos en inspección y control para quien impone las penas y restricciones a la libertad individual a presuntos infractores de la ley).

Al menos desde la obra de Bentham, es una idea generalmente aceptada que una política de disuasión que genere a la sociedad mayores costes que beneficios no sería eficiente y, por tanto, debería ser rechazada. En consecuencia, principios como el de «tolerancia cero» hacia algún tipo de delito, sin considerar los costes y los beneficios de la política de represión o la necesidad de sancionar determinadas conductas al margen de los costes y beneficios sociales que la represión genere no tienen sentido económico. Si bien hay que tener en cuenta, como luego veremos, que los beneficios de la medida sancionadora pueden ir mucho más allá de la represión de la actuación de un delincuente específico en un momento concreto.

Cuando se analizan sanciones derivadas de la aplicación de una norma penal se estima que la variable S puede ser calculada con relativa facilidad por el infractor; aunque siempre exista un cierto grado de incertidumbre en la calificación del acto ilícito. Y es en P donde existe mayor grado de incertidumbre. Como la decisión de cometer o no el acto ilícito depende de la estimación que el presunto delincuente haga de la probabilidad, la estrategia del sancionador será transmitir la imagen de que P tiene un valor muy elevado, emitiendo mensajes en dicho sentido, aunque tal cosa no suceda en la realidad. Por otra parte, dado el diferente nivel de aversión al riesgo de los infractores, aun en el caso de que fuera posible establecer un valor para P que fuera aceptado con carácter general por todos los posibles infractores, el nivel de disuasión sería mayor para quienes tuvieran un mayor nivel de aversión al riesgo.

En el caso de sanciones económicas internacionales motivadas por una guerra, la variable S presenta un mayor grado de incertidumbre que en el modelo básico.

Denominemos *X* a los países sancionadores e *Y* a los países objetivo. Al empezar el conflicto los países *X* pueden anunciar, con mayor o menor detalle, las medidas de sanción que tienen previsto adoptar. Pero tales sanciones no están recogidas en ningún texto legal que obligue a *X* y pueden ser modificadas y adaptadas —al alza o a la baja— a cualquier cambio de circunstancias o estrategias que se pueda producir en el curso de los acontecimientos.

Pero de nuevo es *P* una variable fundamental a tomar en consideración. Y, de hecho, buena parte de la literatura sobre sanciones económicas se ha centrado en tratar de dar una respuesta a la cuestión de los efectos que las sanciones puedan tener realmente en *Y*. Una circunstancia básica para determinar el valor de *P* es la estructura del mercado en el que *X* establece sus sanciones. Si, por ejemplo, *X* bloquea sus exportaciones a *Y* de un producto de alta tecnología en el que *X* es monopolista, los efectos de las sanciones serán mucho mayores que si existe un mercado internacional competitivo para dicho producto, ya que, en este último caso, *Y* podría sustituir fácilmente las exportaciones de *X* por compras a otros países. Y algo similar ocurriría en el caso de un bloqueo a las exportaciones de *Y*. Si las compras de *X* suponen un porcentaje muy elevado de estas exportaciones y no es fácil encontrar otros países que adquieran ese producto, los efectos de las sanciones serán mayores que en el caso en el que haya un mercado internacional amplio para dichos bienes. Y llegaríamos a una conclusión parecida si aplicáramos la idea a los mercados de productos financieros. Cabe por ello concluir que, cuanto más elevado es el número de países que forman parte del grupo sancionador, y cuanto mayor es su peso en la economía internacional, más efectivas serán las sanciones.

4. Juegos de estrategia

Resulta útil modelizar, en este tipo de conflictos, un juego de estrategias en el que el jugador *X* se plantea aplicar sanciones a *Y* para tratar de conseguir que

cese en la agresión bélica que está realizando contra un país *Z*. En el modelo expuesto en el apartado anterior, quienes actúan como agresores o sancionadores diseñan sus estrategias estimando el valor esperado de sus acciones, tomando en cuenta las posibles respuestas de la otra parte. Mientras las estrategias de *X* son aplicar (*A*) o no aplicar (*NA*) las medidas de sanción, las de *Y* son rectificar (*R*) o no rectificar (*NR*) su conducta de agresión. Ambos jugadores realizan un análisis de costes y beneficios antes de adoptar sus decisiones. Para *X* el beneficio de optar por la estrategia *A* es lograr el cese de la agresión o mejorar la posición de *Z* en una posible negociación de paz. Pero tal estrategia tiene un coste en cuanto su propia economía se verá perjudicada también por medidas como las restricciones del comercio o de los flujos financieros con *Y*. Por ello, solo si el valor esperado de *A* fuera superior al de *NA*, dada la estrategia previsible de *Y* en cada caso, *X* aplicaría las sanciones.

Por su parte, *Y* adoptará la estrategia *R* si considera que, dada la estrategia previsible de *X*, el coste esperado de las sanciones será superior a los beneficios esperados de su agresión, fueran estos la expansión territorial, el control de actividades económicas importantes (recursos naturales o vías de comunicación, por ejemplo), la defensa nacional, la influencia política en la zona o cualquier otro objetivo relevante. Si no fuera así, adoptaría la estrategia *NR* y continuaría con su agresión.

Para reforzar su posición, tanto *X* como *Y* pueden anunciar que sus estrategias tienen carácter irreversible y que, por tanto, en ningún caso las cambiarán, haga lo que haga el otro jugador. Es decir, *X* anunciará que mantendrá las sanciones si *Y* no rectifica, aunque el valor esperado de tal estrategia sea negativo, dada la estrategia previsible de *Y*. El objetivo es que *Y*, a la hora de definir su propia estrategia no pueda contar con una posible marcha atrás de *X*. Y algo similar puede hacer *Y*, anunciando que mantendrá su agresión en todo caso, aunque *X* pueda estimar que el valor esperado de dicha agresión sea negativo para *Y*, dada la

estrategia esperada de X. Se podría llegar así a lo que en teoría de juegos se denomina una estrategia doble de máxima asunción del riesgo (*brinkmanship*) con el objetivo de obligar a la otra parte a cambiar su estrategia. Pero cada uno de los jugadores puede creer que no es cierto que la estrategia del otro sea irrevocable y que se trata solo de una forma de mejorar su posición en una posible negociación; y mantener su estrategia anunciada, confiando en que el otro jugador, por su propio interés, modificará la suya. Y el resultado final puede ser que ninguno de los dos abandone su estrategia y ambos acaben obteniendo unos resultados peores de los que podrían haber conseguido en caso de llegar a algún tipo de solución negociada.

Este modelo se basa en el postulado implícito de que las estrategias se diseñan, tanto en el caso de X como en el de Y, para obtener el mejor resultado posible en un conflicto concreto. Es decir, que se trata de un juego de una sola jugada. Tal supuesto puede resultar poco realista, sin embargo. Básicamente porque tanto quien aplica como quien sufre las sanciones suelen ser perfectamente conscientes de que los resultados de este primer enfrentamiento pueden condicionar el comportamiento futuro de ambos. Y, si se admite la posibilidad de que el juego se repita en el futuro, será necesario, a la hora de calcular los costes y los beneficios de una sanción, estimar el valor que tenga en juegos posteriores la reputación obtenida debido a la estrategia aplicada en el primer juego.

En modelos en los que las decisiones se toman estimando la probabilidad de un determinado tipo de reacción por la otra parte, entrar en el juego con una reputación de firmeza y mantenimiento de la estrategia inicial refuerza la posición de cada uno de los jugadores. Si X proyecta la imagen de que va a sancionar cualquier comportamiento ilícito mientras el Estado agresor no modifique su estrategia, entrará en una negociación futura con una posición más fuerte que si, en un caso anterior, hubiera retirado sus medidas pese a no haber conseguido los objetivos previstos. La reputación puede tener, por tanto, un valor elevado y puede ser eficiente

invertir en ella, aunque una estrategia de firmeza no obtenga resultados positivos en el caso inicial.

Esta distinción entre juegos de una sola jugada y juegos repetidos tiene mucha importancia en el campo del análisis económico del Derecho. La razón es que, sin esta distinción, tendríamos que considerar irracional en determinados casos, por ejemplo, una demanda o una querrela contra un deudor insolvente, cuya conducta ha sido fraudulenta. Si una pequeña empresa se ha visto perjudicada por ello, puede calcular que los costes de actuar contra su deudor van a ser mayores que los beneficios esperados —que probablemente tengan valor cero o incluso negativo en ese caso concreto— y su estrategia más eficiente será, seguramente, olvidarse del asunto y asumir la pérdida sufrida como inevitable. Pero si quien se encuentra en tal situación frente a un deudor en fraude es, por ejemplo, una compañía de seguros de crédito puede ser razonable que actúe contra él, aunque en esta ocasión los costes de tal estrategia sean superiores a sus beneficios esperados. La razón es que, para una empresa como esta, que puede enfrentarse a decenas de casos similares todos los años, anunciar de forma creíble que va a perseguir a cualquier deudor, al margen de que este tenga o no fondos, puede ser rentable, ya que transmite el mensaje a deudores futuros de que por su propio interés deberían atender a los créditos de esa compañía antes que a los de otros acreedores. En otras palabras, la supuesta pérdida en el caso inicial es, en realidad, una inversión en reputación; que será más rentable cuanto mayor sea el número de casos a los que previsiblemente tenga que enfrentarse en el futuro (Albert y Cabrillo, 2006).

Este modelo es aplicable, sin duda, también al caso de las sanciones económicas que estamos analizando. Para la política internacional de un país es muy importante que un posible rival asuma como muy probable que aquel va a reaccionar de manera firme a posibles ataques o provocaciones externas. Y, como luego veremos, no pueden valorarse adecuadamente las sanciones de los países occidentales a Rusia por su ataque a Ucrania sin tener presente esta idea.

5. Desagregación de los intereses nacionales: una visión desde la teoría de la elección pública

Hasta ahora estamos considerando un agente sancionador (el país *X*) y un agente objetivo (el país *Y*). Pero es fácil ver que la realidad se vuelve mucho más compleja tan pronto como abandonamos la idea de una función social de utilidad para cada uno de estos países y desagregamos los efectos tanto de la política de agresión como de las sanciones que se imponen, y se observa que quien sufre los efectos de estas no son los países como tales, sino personas y empresas residentes en *X* e *Y*.

El análisis económico del derecho penal se ha planteado ya esta cuestión a la hora de analizar las sanciones a aplicar cuando estas afectan no solo a las personas que han cometido los actos ilícitos reprochables desde el derecho internacional, sino también a mucha gente a la que difícilmente se les puede considerar culpable de que su gobierno haya realizado tales actos. Pensemos el caso de las indemnizaciones que, en muchas ocasiones se ha obligado a pagar a un país, tras haber sido derrotado en una guerra. Tales indemnizaciones son pagadas por todos los habitantes de la nación vencida, aunque muchos de ellos se hubieran opuesto a su propio gobierno. Y más relevante para nuestro tema, algo similar ocurre con la adopción de medidas de represalia contra la población civil. No cabe duda de que los Estados alemán y japonés cometieron graves crímenes en la Segunda Guerra Mundial; pero es evidente también que la inmensa mayoría de los muertos en los bombardeos de Hiroshima, Nagasaki o Dresde eran inocentes de tales acciones y sus ciudades fueron destruidas a sabiendas de que no eran objetivos militares. De hecho, el objetivo de los ataques era causar daño a la población civil, que había colaborado con tales gobiernos o al menos permitido su existencia, y de que su sufrimiento fuera un factor de presión para que aquellos cesaran las hostilidades.

No muy diferente es la lógica de algunas de las sanciones económicas que se pueden aplicar para disuadir

de su estrategia a un Estado agresor. Se trata de penalizar no solo al gobierno de *Y*, sino al conjunto de los ciudadanos y de las empresas de ese país. Pero es evidente que no todos sufren las sanciones de la misma forma. Si nos centramos en el mundo empresarial es fácil darse cuenta de que los efectos de las sanciones económicas pueden ser muy diferentes para las diversas empresas de *Y*, en función del mercado en el que realizan sus actividades. Aquellas directamente relacionadas con el comercio exterior o las finanzas internacionales serán las más afectadas. Pero otras dedicadas a la producción de bienes y servicios no comerciables internacionalmente sufrirán menores pérdidas. E incluso puede haber algunas que obtengan beneficios al poder aumentar de forma significativa su cuota de mercado como consecuencia de la reducción —o incluso desaparición— de las importaciones de productos competitivos. Cuando el gobierno de *Y* tiene que elegir entre las estrategias *R* y *NR* seguramente no valorará de la misma forma los costes que tienen para cada una de las personas o de las empresas residentes en el país. Y su decisión se verá condicionada por la capacidad de presión sobre el gobierno que pueda tener cada uno de estos diversos grupos.

Y el problema se plantea también, aunque sea de forma diferente, en el país sancionador. Si su estrategia consiste en reducir el comercio exterior o los flujos financieros, los principales afectados en *X* son, en este caso, las empresas que, con anterioridad al comienzo de la agresión realizaban en mayor grado actividades económicas con empresas residentes en el país *Y*; y los consumidores de los bienes que se importaban desde *Y*. Desde el trabajo pionero de Kaempfer y Lowenberg (1988), una parte de la literatura sobre sanciones ha prestado atención al papel que pueden desempeñar los diversos grupos de interés que actúan en un determinado país a la hora de establecer el tipo y la duración de las sanciones a aplicar al país objetivo. Como se ha indicado anteriormente, los efectos de estas sanciones en el país sancionador siempre tienen algún tipo de costes. Pero tal coste puede recaer de forma

muy diferente en empresas y sectores diversos. Como apuntaba Becker (1985) ninguna política que tuviera como efecto la reducción del bienestar social en un país se mantendría en vigor si todos los grupos tuvieran el mismo poder y las mismas posibilidades de orientar las estrategias del Gobierno nacional. Dado que es razonable suponer que los diversos grupos de interés —empresariales, políticos, militares o de cualquier otro tipo— tienen una fuerza desigual a la hora de ejercer presión sobre el gobierno, estas diferencias pueden permitir a los que tengan mayor capacidad de influencia a orientar las sanciones de modo que les causen el menor perjuicio posible, aunque otros grupos resulten muy perjudicados.

Naturalmente, lo que harán estos grupos —tanto en X como en Y— será presentar las políticas que a ellos más les interesen —o que menos perjuicio les supongan— como medidas que benefician al conjunto de la población, de modo que la mayoría de la gente considere que el gobierno está actuando en defensa de los intereses nacionales. Pero es también un resultado bien conocido en la teoría de la elección pública que, aunque un determinado país sea democrático, es muy probable que los intereses de los grupos pequeños y bien cohesionados acaben imponiéndose a los intereses de la mayor parte de la población, ya que los beneficios —o costes— experimentados por cada uno de los miembros del grupo grande pueden ser relativamente pequeños y, en cambio, los costes de transacción que implica defender tales intereses de forma colectiva son muy elevados (Olson, 1965).

La conclusión del análisis de Kaempfer y Lowenberg (1988, 1992), centrada como hemos dicho en los países X, es que se puede comprobar que los tipos de sanciones que se aplican son aquellos que más convienen a los grupos de interés con mayor capacidad de presión en dichos países. Bonetti (1997) ha contrastado esta conclusión, utilizando los trabajos empíricos de Hufbauer *et al.* (1985). Tomando como punto de partida el nivel del comercio internacional previo al conflicto bélico, que existía entre los países X e Y, su

tesis es que, en ausencia de grupos de interés diferenciados, un mayor nivel de comercio internacional generaría mayores incentivos a sancionar al país Y, ya que tales medidas tendrían mayores posibilidades de éxito a la hora de intentar que Y abandonara las políticas que han dado origen a las sanciones. Pero sus resultados no muestran que tal correlación positiva exista. Por el contrario, la existencia de un elevado nivel de comercio entre los países parece ser un freno al establecimiento de sanciones, lo que indicaría la existencia de un «efecto de elección pública», que haría que los sectores afectados actuaran con mayor intensidad en defensa de sus propios intereses.

6. Los efectos de las sanciones económicas

Cuestión fundamental en el análisis de las sanciones económicas es, sin duda, la evaluación de sus efectos en la estrategia del país objetivo. Y es evidente que tal evaluación no es sencilla, al menos por dos razones. La primera porque las sanciones económicas rara vez constituyen el único instrumento de disuasión. Lo habitual es que se adopte, de forma simultánea, otro tipo de medidas, que pueden ir desde presiones diplomáticas a ayudas al país agredido, que incluyen, con frecuencia, apoyo militar. En un marco tan complejo puede, por tanto, resultar difícil determinar en qué grado un posible éxito en el logro de los objetivos de la disuasión se debe a las sanciones económicas y no a acciones de otro tipo.

El segundo problema es que tampoco resulta fácil establecer con precisión qué significa «tener éxito» cuando se aplica este tipo de políticas. Tal éxito sería indiscutible, ciertamente, si se consiguiera que el país objetivo abandonara su estrategia de agresión y se restableciera la paz en las condiciones existentes antes del inicio de la guerra. Pero la experiencia muestra que un resultado tan claro es difícil de conseguir. Resulta frecuente, en cambio, que las sanciones permitan mejorar la posición del país agredido, facilitar las negociaciones de paz o, como se ha señalado anteriormente,

crear una reputación de firmeza que pueda contribuir a que, en el futuro, no vuelvan a producirse agresiones de naturaleza similar.

Aun así, Hufbauer *et al.* (1985, 2007, 2021) y Hufbauer y Hogan (2022) han intentado cuantificar los resultados de las sanciones que han analizado en sus estudios empíricos. En el caso concreto de sanciones económicas dirigidas a frenar agresiones militares, señalan que apenas el 21 % de ellas resultaron eficaces, cifra significativamente más baja que el porcentaje de éxitos logrados si se toma en consideración el total de sanciones económicas aplicadas al conjunto de objetivos perseguidos que, como hemos visto, incluyen la democratización de un país, un cambio de régimen político o la modificación de determinadas políticas nacionales, cuya tasa de éxito alcanzaría el 34 % (p. 59).

Si nos centramos en el caso más relevante en la actualidad —la invasión de Ucrania por el ejército ruso— no son muchos los precedentes que se pueden encontrar en la historia reciente. Pero existen algunos interesantes, ciertamente. Un caso con el que la guerra de Ucrania presenta semejanzas es la ocupación de Checoslovaquia por el ejército alemán en 1938. Pero ese conflicto terminó, al menos en un primer momento, con los Acuerdos de Múnich del mismo año.

Otro caso, de mayor interés para entender el conflicto actual en Ucrania, es el que se planteó en la Sociedad de Naciones con motivo de la invasión italiana de Etiopía en octubre de 1935. Tras algunos conflictos fronterizos, el ejército italiano atacó a un país soberano, miembro de la Sociedad de Naciones, para convertirlo en colonia. El mundo protestó ante aquella violación de los principios más básicos del derecho internacional; y se impusieron sanciones consistentes: primero, en un embargo a la venta de armas a Italia y, más tarde, en restricciones a las importaciones y exportaciones de este país. Fracasó, sin embargo, la propuesta de embargo a la venta de petróleo al Estado agresor. Y la razón nos resulta hoy familiar: el miedo a que sanciones demasiado drásticas desencadenaran otra guerra en Europa. En pocos meses, Etiopía desapareció

como nación independiente. Y a este hecho siguió una nueva votación sobre las sanciones en la Sociedad de Naciones en julio de 1936, en la que se decidió, casi por unanimidad, levantar las sanciones a Italia. De hecho, solo hubo un voto en contra de tal medida: el de Etiopía. Un ejemplo evidente de fracaso.

Las sanciones económicas a Rusia a raíz de la invasión de Ucrania son, sin duda, las más importantes aplicadas a un país relevante desde el punto de vista político y geoestratégico en el contexto internacional desde la Segunda Guerra Mundial. Estas sanciones han incidido tanto en el comercio internacional de Rusia —en especial en sus exportaciones de petróleo y gas— como en las finanzas internacionales del país. Y, además, numerosos oligarcas rusos han sido penalizados por su apoyo a la política de Putin (Bown, 2023). Sin embargo, sus resultados, en el momento de redactar este artículo, no están claros. Es evidente que no han conseguido frenar la agresión; y no parece tampoco que hayan conseguido debilitar el régimen de Putin en el interior de Rusia. Es importante señalar que este tipo de sanciones económicas, aunque realmente causen daños significativos a la economía del país objetivo pueden incluso reforzar a su gobierno, ya que las sanciones pueden estimular el sentimiento nacionalista frente al extranjero. Y en países poco o nada democráticos los gobiernos, que controlan los medios de comunicación, consiguen fácilmente poner a gran parte de la población a su favor.

Si se analizan las principales variables de la economía rusa desde el comienzo de la guerra y la aplicación de las sanciones, los efectos de estas parecen modestos. Sin entrar en el problema de la fiabilidad de los datos, se estima que el PIB ruso puede haber crecido en 2023 a una tasa algo superior al 3 %; si bien hay que considerar que el fuerte incremento del gasto militar implica necesariamente pérdidas de bienestar para los ciudadanos rusos. La tasa oficial de paro está hoy por debajo del 3 %; pero hay que tener en cuenta que el hecho de que muchos trabajadores potenciales estén en el ejército y muchos otros han huido del país para evitar la movilización. La inflación cerró el año con una

tasa del 7-7,5%; pero los analistas encuentran tensiones inflacionarias crecientes, que han llevado al banco central ruso a elevar su tipo de interés al 16%. Y el tipo de cambio del rublo, que en los primeros momentos de la guerra se depreció de 77 rublos por dólar a 135, fue recuperando buena parte de esta pérdida y en los primeros días de 2024, el dólar se cambiaba por 91 rublos, aproximadamente, lo que supone una depreciación del 18% desde el comienzo de la contienda.

Son cifras que, claramente, no reflejan daños espectaculares o irrecuperables en la economía rusa en el corto plazo. Parece que la teoría antes apuntada que correlaciona positivamente la eficacia de las sanciones con el grado de control de determinados mercados por parte de los países sancionadores ha funcionado en favor de Rusia. Sin embargo, puede ser necesario un período de tiempo más largo para valorar adecuadamente los efectos de las sanciones. Y no cabe duda de que la creación de una reputación de firmeza en el sentido antes indicado puede haber tenido ya efectos positivos para países que se encuentran bajo la amenaza de un posible ataque ruso, Moldavia y los Países Bálticos en especial. Si Occidente no fuera capaz de reaccionar con medidas enérgicas ante una agresión como esta, el riesgo de que se desencadenaran nuevas guerras y nuevas invasiones de países de Europa oriental crecería de forma sustancial.

En una línea similar de argumentación, el Parlamento Europeo, en su *briefing* de septiembre de 2023, reconoce que las sanciones no han sido suficientes para detener la invasión rusa. Pero señala que han conseguido ya tres objetivos. El primero, emitir una señal enérgica de la posición firme de Occidente en este conflicto (en esencia, lo que hemos denominado inversión en reputación); el segundo, debilitar el poder militar de Rusia; y el tercero, castigar a la economía rusa y, en especial, a su sector energético, causando daños importantes, que se verán en el largo plazo (European Parliament-Think Tank, 2023).

Más difícil aún resulta evaluar el efecto que estas sanciones pueden tener en las estrategias futuras de

otros países. El caso mencionado con mayor frecuencia en los últimos años es el de China y sus amenazas de una acción bélica para ocupar Taiwán. Es interesante señalar que, aunque China tenga una fortaleza económica muy superior a la de Rusia, podría verse afectada en mayor grado por sanciones a su comercio exterior, ya que este supone un porcentaje significativamente mayor de su PIB que en el caso de Rusia. Una vez más, el grado de participación de los potenciales países sancionadores en el total del comercio internacional de China, y su papel en determinados sectores específicos especialmente relevantes para la economía china, constituirían uno de los factores determinantes del resultado final de las posibles sanciones.

7. A manera de conclusión

No resulta sencillo establecer unas conclusiones claras en un tema con tantas variedades y tantos matices como el de las sanciones económicas impuestas en casos de conflictos bélicos. La tesis principal de este artículo es que la teoría económica dispone de instrumentos para analizar tanto las estrategias de imponer sanciones económicas a un Estado que viole la legalidad internacional, como las estrategias de este a la hora de decidir si va a llevar a cabo una política de tal naturaleza o abandonar las medidas ya puestas en marcha. La evidencia empírica plantea dudas sobre la eficacia de estas medidas, en especial en mercados abiertos en los que los Estados sancionadores tienen un grado de control limitado de los mercados afectados y los países objetivo disponen de una red amplia de países que no se suman a las sanciones. El reciente caso de las sanciones a Rusia tras la invasión de Ucrania parece confirmar esta conclusión. Pero hay que insistir en la importancia en el largo plazo de la reputación cuando se imponen medidas de sanción. Un valor cero —o incluso negativo— en el beneficio esperado en el corto plazo de unas medidas sancionadoras no implica necesariamente un fracaso pleno de tal estrategia si con ella se realiza una inversión en reputación que reduzca, en el

futuro, agresiones o violaciones del derecho internacional por parte del país objetivo o de terceros países.

Referencias bibliográficas

- Ahn, D. P., & Ludema, R. D. (2020). The Sword and the Shield. The Economics of Targeted Sanctions. *European Economic Review*, 130. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103587>
- Albert, R., & Cabrillo, F. (2006). Gresham's law in politics: Why are politicians not the most remarkable men for probity and punctuality? *European Journal of Law and Economics*, 21(2), 99-112.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Becker, G. S. (1985). Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs. *Journal of Public Economics*, 28(3), 329-347.
- Bonetti, S. (1997). A test of the public choice theory of economic sanctions. *Applied Economics Letters*, 4(12), 729-732.
- Bown, C. P. (2023, June 21). Russia's war on Ukraine: A sanctions timeline. *Peterson Institute for International Economics Blogs*. <https://policycommons.net/artifacts/4310116/russias-war-on-ukraine/5120491/>
- Davis, S., & Ness, I. (Eds.) (2023). *Sanctions as War: Anti-Imperialist Perspectives on American Geo-Economic Strategy*. Haymarket Books.
- European Parliament-Think Tank. (2023, September 28). *EU sanctions on Russia: Update, economic impact and outlook* [Briefing]. European Parliamentary Research Service (EPRS).
- Felbermayr, G., Morgan, T. C., Syropoulos, C., & Yotov, Y. V. (2021). Understanding economic sanctions: Interdisciplinary perspectives on theory and evidence. *European Economic Review*, 135. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103720>
- Hufbauer, G. C., & Hogan, M. (2022, March 16). How effective are sanctions against Russia? *Peterson Institute for International Economics-Blogs Realtime Economics*. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/how-effective-are-sanctions-against-russia>
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (1985). *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (2007). *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (2021). *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Kaempfer, W. H., & Lowenberg, A. D. (1988). The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach. *American Economic Review*, 78(4), 786-793.
- Kaempfer, W. H., & Lowenberg, A. D. (1992). *International Economic Sanctions: A Public Choice Perspective*. Westview Press.
- Mulder, N. (2022). *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*. Yale University Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Ouyang, Y., & Morgan, M. A. (2023). *Talking Tough in U.S. Foreign Policy. Executive Actions, National Emergencies, and Economic Sanctions*. Palgrave Macmillan.
- Van Bergeijk, P. A. G. (Ed.) (2021). *Research handbook on economic sanctions*. Edward Elgar Publishing.